VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ Komisji Ustawodawczej
(nr 56)
z dnia 4 kwietnia 2013 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 56)

4 kwietnia 2013 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zaopiniowała dla Marszałka Sejmu:

– w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych;

– w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz zmianie niektórych ustaw;

– w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu, poselski projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu RP – kontynuacja;

– w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, sprawę zawisłą przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt K 36/12.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Zbigniew Wrona** – dyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Maciej Wójcik i Ilona Szczepańska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Robert Durlik, Piotr Świat** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego oraz **Marcin Fryźlewicz, Ewelina Gierach, Bartosz Pawłowski, Magdalena Szczepańska** – specjaliści z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam wszystkich. Czy są jakieś uwagi do przedstawionego porządku dziennego? Nie słyszę. Proponuję dopisać punkt czwarty – zaopiniowanie dla Marszalka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, sprawy zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt K 36/12. Jest to sprawa, która została wczoraj wstępnie omówiona, natomiast na prośbę posła prowadzącego decyzję podejmiemy dzisiaj. Czy są jakieś uwagi do tego rozszerzonego porządku dziennego? Nie słyszę. Stwierdzam, że porządek dzienny został przyjęty. Przystępujemy do jego realizacji.

Jest z nami pan poseł Łukasz Gibała. Panie pośle, proszę o krótkie przedstawienie projektu ustawy i odniesienie się do uwag Biura Analiz Sejmowych.

Poseł Łukasz Gibała (RP) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, celem projektu ustawy jest nowelizacja i zmiana obowiązującego w Polsce systemu ubezpieczeń społecznych w zakresie, w jakim dotyczy on przedsiębiorców. Jak zapewne państwo wiedzą, istotnym kosztem, który ponosi każdy przedsiębiorca, szczególnie istotnym dla małych firm, które prowadzą jednoosobową działalność gospodarczą albo dla tzw. wolnych zawodów, jest konieczność opłacania comiesięcznych składek w wysokości około 1000 złotych na ZUS. W tym roku jest to dokładnie 1026 złotych. Wszystkie składki – na ubezpieczenie emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe. Największa jest składka na ubezpieczenie emerytalne, która wynosi 434 złote.

Proponujemy, aby odciążyć przedsiębiorców w sposób istotny poprzez danie im możliwości wyboru, czy chcą być w powszechnym, i w tym momencie ciągle obowiązkowym, systemie ubezpieczeń społecznych, czy też chcą z tego systemu w zakresie ubezpieczeń emerytalnych wyjść i sami dbać o własną przyszłość poprzez, jak rozumiem, oszczędzanie czy to w prywatnych funduszach, czy też w jakiś inny sposób. Wydaje nam się, że o ile

w przypadku większości ludzi takie paternalistyczne podejście państwa, które polega na tym, iż państwo uważa, że trzeba zmusić obywateli, aby składali na swoją emeryturę, ponieważ sami mogliby zachować się nieroztropnie, nie odkładać tych pieniędzy i potem znaleźć się w trudnej sytuacji życiowej, więc takie podejście generalnie co do zasady jest słuszne, ale w przypadku przedsiębiorców, którzy są ludźmi o ponadprzeciętnej zaradności życiowej wydaje się, że nie ma potrzeby, aby państwo zachowywało się w stosunku do nich jak ojciec, szczególnie że mówimy o takich osobach, które będą z sukcesem prowadziły działalność gospodarczą przez lat czterdzieści parę. Jeśli ktoś w wieku lat dwudziestu założy działalność gospodarczą, w wieku lat sześćdziesięciu paru przejdzie na emeryturę i przez ten czas będzie prowadził firmę, to zakładam, że to jest osoba zaradna życiowo, która sama będzie w stanie zadbać o swoją emeryturę. Jeśli w wieku lat dwudziestu paru, trzydziestu zbankrutuje, to zakładamy, że pójdzie do pracy i będzie pracownikiem, co oznacza, że będzie płacił składki i znajdzie się w systemie ubezpieczeń społecznych obowiązkowych niezależnie od tego czy przez te kilka lat odkładał, czy nie.

To rozwiązanie, szczególnie w kryzysie, umożliwi przedsiębiorcom elastyczne podejście do kosztów. Na przykład dany przedsiębiorca, znajdując się w trudnej sytuacji, przez rok może nic nie odkładać na emeryturę, a potem po roku może wrócić do systemu. Oczywiście, wtedy będzie niższa jego emerytura z ZUS, ale może wrócić do tego systemu, kiedy jego sytuacja się poprawi, kiedy skończy się kryzys. Może jednak wybrać zupełnie inne rozwiązanie. Wydaje się, że to w sposób istotny przyczyniłoby się do tego, że mniej firm by upadało, a więcej powstawało, co w sposób oczywisty jest korzystne dla państwa.

Jeśli chodzi o zarzut niekonstytucyjności, bo taki zarzut się pojawił, to może lepiej będzie, jeżeli najpierw Biuro Analiz Sejmowych go przedstawi, a potem ja się do niego odniosę. Wydaje mi się, że tak będzie lepiej, bo mniejsze jest prawdopodobieństwo, że ja zniekształcę istotę tego zarzutu, kiedy będę go referował, w stosunku do tego, co autorzy mieli na myśli. Więc jeśli jest taka możliwość, to ja do zarzutów odniosę się po tym, jak Biuro przedstawi swoje stanowisko w tej sprawie.

Specjalista z Biura Analiz Sejmowych Magdalena Szczepańska:

Panie przewodniczący, szanowni państwo, ze względu na zaproponowaną w projekcie regulację dotyczącą zamiany obowiązku podlegania ubezpieczeniu społecznemu w zakresie ubezpieczenia emerytalnego przez osoby prowadzące działalność gospodarczą (obecnie jest to ubezpieczenie obowiązkowe) na ubezpieczenie dobrowolne należy uznać, że ma ona charakter systemowy i dlatego oceniać ją trzeba w kontekście całego systemu ubezpieczeń społecznych.

W naszej opinii taka zmiana wiąże się z bardzo istotnym uprzywilejowaniem tej grupy ubezpieczonych, ponieważ dopuszcza zrezygnowanie przez niektóre osoby z tej grupy z obowiązku ubezpieczenia społecznego, co będzie miało daleko idące konsekwencje zarówno dla samych tych osób, jak i dla systemu, gdyby dotyczyło znacznej grupy osób. Przede wszystkim w projekcie zaproponowano nową instytucję, która obecnie nie istnieje, to znaczy podleganie obowiązkowi tylko i wyłącznie ubezpieczeniu rentowemu. Obecnie wszystkie grupy, które są objęte systemem, podlegają obowiązkowo ubezpieczeniu zarówno rentowemu, jak i emerytalnemu. Zaproponowaną zmianę należy ocenić w kontekście innego sposobu ustalania świadczeń w systemie emerytalnym i w systemie rentowym. System emerytalny, obecnie tzw. system określany jako system zdefiniowanej składki, polega na tym, że jest ścisła relacja między wniesionym wkładem do systemu – składkami – a wysokością przyszłego świadczenia. Natomiast w systemie rentowym ta relacja jest w znacznie mniejszym stopniu uwzględniana, to znaczy jest to system bardziej solidarnościowy. Co oznacza, że nawet osoby, które w niewielkim stopniu uczestniczyły w systemie, ze względu na to, że niezdolność do pracy nastąpiła we wczesnym okresie ich kariery zawodowej, będą uzyskiwały znaczne świadczenia w porównaniu do wniesionego wkładu. Więc przyjęcie założenia, że przedsiębiorcy będą mogli podlegać tylko ubezpieczeniu rentowemu jest dla nich bardzo dużym uprzywilejowaniem i w przyszłości należy się spodziewać, że będzie powodowało to, że osoby te będą zainteresowane uzyskaniem świadczenia rentowego a nie emerytalnego, nawet w przypadku, kiedy

dobrowolnie opłacałyby składki, ponieważ wszelkie wyliczenia wskazują, że świadczenia rentowe będą wyższe niż świadczenia emerytalne.

Należy również zwrócić uwagę na to, że obecnie obowiązujący system ubezpieczeń społecznych w ramach ubezpieczenia emerytalnego przewiduje gwarancję emerytury minimalnej dla osób, które pozostawały w systemie 20 lat dla kobiet bądź 25 lat dla mężczyzn. Nawet jeżeli te osoby nie uzbierały kapitału, który wystarczałby na wyliczenie emerytury minimalnej. Wtedy uzupełniające środki do wypłacania emerytury w tej wysokości zapewnia budżet państwa. Należy się liczyć z tym, że przedsiębiorcy też będą w tej grupie, ponieważ dobrowolność wskazuje na to, że mogliby na przykład opłacać składki tylko przez ten wymagany okres, co niewątpliwie w obecnej sytuacji Funduszu Ubezpieczeń Społecznych generowałoby dodatkowe koszty.

W projekcie ustawy nie wskazano szerokiej argumentacji, dlaczego akurat ta grupa miałaby zostać tak uprzywilejowana w porównaniu do innych grup ubezpieczonych. W związku z tym my podnieśliśmy w opinii, że takie rozwiązania wiążą się z poważnymi niebezpieczeństwami i to zarówno dla osób, które miałyby możliwość dobrowolnego przystąpienia do ubezpieczenia emerytalnego, jak i dla całego systemu ubezpieczeń społecznych, a w konsekwencji dla finansów budżetu państwa. Jednoznacznie podkreśliliśmy, że jest to uprzywilejowanie tej grupy w porównaniu do pozostałych grup ubezpieczonych.

Jeśli chodzi o zarzuty konstytucyjne, to przede wszystkim podnosiło je Biuro Legislacyjne.

Legislator Robert Durlik:

Panie przewodniczący, my głównie skupiliśmy uwagę na kwestii niezgodności. Projekt dokonuje głębokiej ingerencji merytorycznej w system ubezpieczeń społecznych, natomiast jest ona niezbyt konsekwentna. Nie przekłada się w swojej szerokości formalnej na system prawa emerytalnego, na ustawy tak zwane świadczeniowe.

Stąd wynikła nasza wątpliwość konstytucyjna na gruncie art. 32 Konstytucji. Mianowicie, chodzi o problem, o którym pan poseł wspominał, że wyłączymy tę grupę z ubezpieczenia emerytalnego, natomiast w projekcie nie jest przesądzona kwestia ewentualnych świadczeń emerytalnych dla tej grupy osób, bo trzeba założyć, że jakieś świadczenia będą im się należeć, skoro uczestniczyły systemie, potem z niego wyszły, następnie znowu wróciły i ponownie wyszły. Widzimy tu zagrożenie zasady równości, ale trudno się do tego problemu ustosunkować, ponieważ został on niedoregulowany przez projektodawców. Dlatego nie wiadomo, jak miałyby w takich mieszanych sytuacjach wyglądać wypłaty świadczeń.

Podnosiliśmy, że jest to o tyle skomplikowane, że osobą uprawnioną do emerytury jest osoba, która podlega ubezpieczeniu emerytalnemu. Wobec tego ktoś, kto temu ubezpieczeniu nie podlega, do emerytury uprawniony nie jest. To też w projekcie nie jest doregulowane. I to na pewno wymaga dalszych ingerencji, ingerencji w ustawy tzw. świadczeniowe, chociażby w ustawę o emeryturach i rentach z FUS, w ustawę o emeryturach i rentach kapitałowych. To są nasze główne zastrzeżenia.

Dalsze pokrywają się z zastrzeżeniami, o których mówiła pani mecenas z BAS, czyli kwestia emerytury gwarantowanej, która może uprzywilejowywać jej beneficjentów, a ta grupa w większości byłaby jej beneficjentami. To po pierwsze. A po drugie, to sama natura systemu ubezpieczenia rentowego, które w dużej mierze jest finansowane z budżetu państwa oraz z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Nie ma tu ekwiwalentności składka – świadczenie.

Poseł Łukasz Gibała (RP) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, postaram odnieść się po kolei do tych uwag krytycznych. Pierwsza i chyba najważniejsza, podniesiona zarówno przez Biuro Legislacyjne, jak i Biuro Analiz Sejmowych, polega na tym, że, jak powiedziała pani mecenas, ten projekt w jakiś sposób uprzywilejowuje pewną grupę i z tego powodu Biuro Legislacyjne uważa, że narusza art. 32 Konstytucji, czyli zasadę równości.

Co można na to odpowiedzieć? Po pierwsze, obecnie w systemie emerytalnym mamy mnóstwo grup, które są traktowane inaczej niż pozostałe. Mamy specjalny system dla

emerytów mundurowych, dla górników. W przypadku każdego z tych systemów państwo w większym stopniu niż w przypadku pozostałych osób dopłaca i nikt nie podnosił, że to jest niekonstytucyjne, więc wydaje mi się, że nie mamy w Polsce jednolitego systemu ubezpieczeń społecznych, tylko mamy taki system, w którym są już w tym momencie pewne przywileje.

Po drugie, ja do końca nie jestem przekonany, czy to jest taki wielki przywilej. Jeżeli ktoś nie chce płacić składek, to nie dostanie emerytury. Państwo dopłaca do FUS, a to oznacza, że to my dopłacamy do tych osób, które płacą składki, żeby sfinansować ich emerytury. Wydaje mi się, że to nie jest specjalny przywilej, jeżeli ktoś zdecyduje, że sam będzie odkładał na emeryturę i sam zadba o własną przyszłość.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

A jak nie?

Poseł Łukasz Gibała (RP) – spoza składu Komisji:

Zaraz przejdę do takich osób. Generalnie nawet gdyby to był przywilej, to obecnie w systemie emerytalnym są inne grupy uprzywilejowane.

Kolejna sprawa. Dlaczego akurat ta grupa – pyta pani mecenas. Moim zdaniem, zaadresowaliśmy to do grupy relewantnej, czyli posiadającej cechę istotną. To nie jest tak, że chcemy pewne osoby uprzywilejować ze względu na kolor oczu czy wzrost. Zakładamy, że przedsiębiorcy, którzy cechują się ponadprzeciętną zaradnością życiową i którzy biorą sprawy we własne ręce, którzy bardzo dużo ryzykują w sensie finansowym, zakładając firmy, często ryzykują własny majątek, są na tyle osobami odpowiedzialnymi, samodzielnymi, zaradnymi, że nie ma sensu stosować wobec nich tej ogólnej paternalistycznej zasady, że państwo będzie ich zmuszać, aby w taki a nie inny sposób odkładały na własną emeryturę. Moim zdaniem, to jest cecha relewantna i istotna. Wreszcie w tym kontekście chcę zwrócić uwagę, że bycie przedsiębiorcą to jest kwestia wyboru. Jeżeli ktoś po wejściu naszej nowelizacji będzie uważać, że sytuacja będzie taka super, ze względu na rzekome przywileje emerytalne, to każdy może tym przedsiębiorcą zostać. Ja nie uważam, żeby życie przedsiębiorcy było usłane różami.

Kolejna sprawa. Pan poseł Kłopotek pytał, co się stanie, jeżeli nie będą oszczędzać. Było to podniesione w opinii Biura Legislacyjnego oraz BAS, i to jest jedyny poważny problem, który widzę. To jest to, co pani mecenas z BAS mówiła w kontekście gwarancji emerytury minimalnej, a pan poseł pytał. Generalnie mówimy o tego typu sytuacji, że przedsiębiorca okaże się osobą nieodpowiedzialną, nie będzie dbał o swoją przyszłość, zostanie bez emerytury i okaże się, że jest na tyle biedny, że nie jest w stanie sam sobie sfinansować życia na starość. Wtedy rodzi się pytanie, co z takimi osobami? Rzeczywiście, w tym aspekcie ujawnia się w jakiś sposób uprzywilejowanie, bo państwo polskie jest zobowiązane zapewnić każdemu życie na pewnym poziomie. W związku z tym taka osoba będzie na garnuszku opieki społecznej, czyli z podatków pozostałych osób będzie utrzymywana. Ale ja chcę zwrócić uwagę na to, że to będą sytuacje niesłychanie rzadkie, bo jeśli ktoś przez 40 lat z sukcesem będzie przedsiębiorcą, to zapewne będzie miał pieniądze, żeby zapewnić sobie godną starość. A jeśli wcześniej zbankrutuje po latach dwóch, trzech czy pięciu, to pójdzie do normalnej pracy i będzie płacił składki, bo będzie ponownie w systemie ubezpieczeń obowiązkowych. Trudno mi wyobrazić sobie taką sytuację, że przez 40 lat ktoś prowadzi skutecznie przedsiębiorstwo, a potem okazuje się nagle, że jest na garnuszku państwa, bo nie zabezpieczył sobie godnej starości. Przyznaję jednak, że to jest, co prawda jeden, ale poważny problem tej ustawy. Przy czym wydaje mi się, że to jest merytoryczny problem, który może być rozwiązany przez Sejm, ale on nie powoduje jakichś niezgodności z normami europejskimi czy konstytucyjnymi.

Wreszcie kolejna sprawa, którą podniosła pani mecenas, wpływ na finanse budżetu państwa. Oczywiście będzie negatywny, ale nie wydaje mi się, żeby to był powód do odrzucenia na tym etapie tej ustawy. Być może Ministerstwo Finansów wyrazi krytyczną opinię i powie, że nas na to nie stać. To jest około 8 mld rocznie. Ale wydaje mi się, że tu nie ma żadnej niezgodności czy to z konstytucją, czy z prawem europejskim.

I ostatnia kwestia, do której się odniosę, to są argumenty Biura Legislacyjnego, też częściowo słuszne, takie argumenty techniczno-legislacyjne, że projekt jest niedopra-

cowany, że brakuje konsekwencji. Przygotowujemy autopoprawkę, ona jest już prawie skończona. Pan mecenas, który siedzi obok mnie, jest za to odpowiedzialny. Mogę mu oddać głos. Deklaruję, że jeśli Komisja dopuści projekt do dalszego procedowania, to w ciągu tygodnia złożymy autopoprawkę w zakresie tych szczegółowych zarzutów, dotyczących konsekwencji po znowelizowaniu innych ustaw, gdzie pojawiają się pewne przepisy, które nie zostały uwzględnione w projekcie.

Jeśli są dalsze pytania lub dalsze zarzuty, to chętnie na nie odpowiem.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Na marginesie, ale chcę pociągnąć ten wątek, co, jeśli nie. Z jednej strony nawet jeśli ten przedsiębiorca będzie myślał o swojej przyszłości i gdzieś w jakichś otwartych funduszach emerytalnych będzie odkładał pieniądze, to… dzisiaj dowiedziałem się o tym, że jest jedna osoba, która przeszła na emeryturę według nowych zasad, i z ZUS otrzymała emeryturę w wysokości około 1800 złotych, a za 11 lat odkładania w OFE dostała dodatek w wysokości 17 złotych. 17 złotych. Niech to nam wszystkim da do myślenia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ja mam pytanie do Biura Analiz Sejmowych, ewentualnie do Biura Legislacyjnego. Który artykuł konstytucji powołaliby państwo jako wzorzec do oceny tego projektu?

Specjalista z BAS Magdalena Szczepańska:

W tym zakresie podzielam zdanie Biura Legislacyjnego, chociaż wprost w opinii tego nie przedstawiliśmy, więc art. 32 Konstytucji, czyli zasada równości.

Pan poseł wspominał, że wyodrębnił grupę osób prowadzących działalność gospodarczą, a inne grupy też są uprzywilejowane . Chcę przypomnieć, że służby mundurowe nie są w systemie ubezpieczenia społecznego, tylko w systemie zaopatrzenia społecznego, który rządzi się swoimi prawami. Natomiast jeśli chodzi o górników, to trwają dyskusje, czy ten system nie powinien ulec zmianie. Moim zdaniem, należy zastanowić się nad tym, czy my możemy wyodrębnić, szczególnie w naszych warunkach ekonomiczno-gospodarczych, przedsiębiorców jako jednolitą grupę społeczną. Z wypowiedzi pana posła wynikało, że ma pan na myśli osoby prowadzące jakieś firmy czy działalność w kontekście potocznego rozumienia przedsiębiorcy. Natomiast u nas ze względów podatkowych, również na potrzeby ubezpieczenia społecznego, dużą część przedsiębiorców stanowią osoby, które de facto są pracownikami. Ciężko potraktować pielęgniarkę, która pracuje na kontrakcie w szpitalu, jako typowego przedstawiciela grupy, o której mówi pan poseł, i posiadającą wszystkie typowe cechy przedsiębiorcy, również dbającego w przyszłości o własne interesy w aspekcie ubezpieczenia emerytalnego. Więc tutaj być może byłyby kłopoty z uzasadnieniem, że bycie przedsiębiorcą stanowi cechę relewantną i istotną, uzasadniającą odmienne traktowanie od innych ubezpieczonych uzyskujących dochody z pracy, dla których przychód jest podstawą ustalenia wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne. Sądzę, że uzupełnią moje argumenty przedstawiciele Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani wywodzi, że te osoby, które nie płaciłyby składki, byłyby uprzywilejowane?

Specjalista z BAS Magdalena Szczepańska:

Tak. Moim zdaniem, ewidentnym uprzywilejowaniem byłoby to, że te kobiety mogłyby opłacać składkę przez 20 lat i nabyć prawo do emerytury minimalnej. Taką samą emeryturę minimalną najprawdopodobniej dostanie kobieta, która pracowała przez 40 lat do 67 roku życia, która otrzymywała wynagrodzenie minimalne, bo takie są prognozy. Więc z tego punktu widzenia byłoby to już uprzywilejowanie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy pani uważa, że dotychczasowy system emerytalny jest dla obywatela uciążliwością, czy jest dla obywatela jakimś plusem, daje mu zabezpieczenie na starość?

Specjalista z BAS Magdalena Szczepańska:

Ja nie nazwałabym tego uciążliwością, jednak badania ekonomiczne wskazują na to, że gdybyśmy wprowadzili dobrowolny system emerytalny dla większości społeczeństwa, to duża część osób uznałaby, że jakoś przeżyje. Jest taka teoria o pasażerach na gapę.

Część osób uznaje, że mimo iż nie wnosi nic do systemu, to jednak państwo się nimi kiedyś zajmie. Wiele osób uważa, że nie musi oszczędzać zaraz po rozpoczęciu kariery zawodowej, bo ma jeszcze dużo czasu albo nie dożyje emerytury. Więc kiedy zaczynają oszczędzać w wieku 50 plus, to muszą oszczędzać bardzo duże środki. Z badań ekonomistów wynika, że duża część osób, nawet jeżeli zarabia przeciętnie i nie są to symboliczne zarobki, to mają przekonanie, że zarabiają za mało, żeby oszczędzać dodatkowo na emeryturę. Te przesłanki wskazują, że wprowadzenie systemu dobrowolnego spowodowałoby to, że mielibyśmy dużą grupę nieubezpieczonych. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że system obowiązkowy chroni tych najbiedniejszych, emerytów, ponieważ to im zapewnia świadczenia. Ale on chroni również tych zapobiegliwych i tych, którzy odkładali, bo jeżeli będzie duża grupa nieubezpieczonych, to oni przyjdą do pomocy społecznej i będą korzystać ze środków finansowych pomocy społecznej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jeszcze jakieś pytania lub uwagi? Proszę, panie pośle.

Poseł Jerzy Kozdroń (PO):

Szanowni państwo, mnie się wydaje, że tu jest nie tylko jeden wzorzec konstytucyjny, to znaczy nie tylko art. 32 Konstytucji, czyli zasada równości wobec prawa. Zgadzam się z przedstawicielami Biura Analiz Sejmowych i Biura Legislacyjnego, że samo bycie przedsiębiorcą to nie jest cecha relewantna w tym układzie. Wydaje się, że cechą istotną będzie bycie ubezpieczonym. W tym zakresie trzeba rozpatrywać to zagadnienie.

Natomiast chcę zwrócić uwagę na to, że tu mamy do czynienia z podstawowym wzorcem konstytucji, jakim jest art. 2, czyli państwo polskie realizuje zasadę demokratycznego państwa prawnego i realizuje zasadę sprawiedliwości społecznej. To jest w obecnym systemie. Zasada solidaryzmu obowiązująca w naszym państwie polega na tym, że my z naszych składek utrzymujemy naszych rodziców, ojców, dziadków, i oczekujemy tego samego od naszych dzieci. Jeżeli dzisiaj zerwiemy tę więź pokoleniową w tym systemie, w tej zasadzie sprawiedliwości społecznej, to powstaje pytanie, kto będzie utrzymywał dziadków?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Tak, przywołanie art. 2 Konstytucji wydaje mi się zasadne. A co Biuro Legislacyjne na ten temat co sądzi?

Legislator Robert Durlik:

My w naszej opinii podnieśliśmy, że wzorcem kontroli jest art. 32 Konstytucji z racji na to uprzywilejowanie, które pojawia się w zakresie mechanizmu emerytury gwarantowanej i które być może państwo w autopoprawce wyłączą, bo to jest możliwe. Są takie rozwiązania, że po prostu w tych warunkach nie pojawiałaby się emerytura gwarantowana, nie byłoby tego uprzywilejowania względem wysokości świadczenia.

Natomiast co do zasady solidaryzmu społecznego, to miękko też ten argument podnosiliśmy. Niestety, to jest temat trudny do zbadania. Państwo zakłada ekwiwalentność, że ktoś, kto nie płaci składek emerytalnych, nie otrzyma świadczenia bądź otrzyma świadczenie niższe. Tu solidaryzm cierpi z racji na mechanizmy emerytury gwarantowanej, bo nastąpi uzupełnienie do wysokości emerytury gwarantowanej. Tak samo jest w zakresie ubezpieczenia rentowego, którego w ogóle nie dotyczy zasada ekwiwalentności. W zakresie ubezpieczenia rentowego w jeszcze większym stopniu działa solidaryzm społeczny. Przedsiębiorcy będą korzystali, jeżeli dobrowolnie się nie ubezpieczą emerytalnie, przede wszystkim z ubezpieczenia rentowego, które jest objęte takim budżetowym solidaryzmem społecznym. Jest tu obawa zachwiania tej zasady.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Mam pytanie do pana posła wnioskodawcy. Panie pośle, gdybyśmy wyszli z założenia, że system emerytalny – teoretycznie – jest złym systemem, on jest realizowany, jak pan poseł Kozdroń powiedział, w ramach zasad sprawiedliwości społecznej, to czy wyodrębnienie z tego złego systemu części grupy obywateli, a pozostawienie w nim pozostałych, jest zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej?

Poseł Łukasz Gibała (RP) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, przyjął pan czysto teoretyczne założenie, że ten system jest czymś złym, ale tu jestem niejako atakowany z dwóch stron, bo przed chwilą pani mecenas twierdziła, że to jest przywilej, więc albo w jedną stronę, albo w drugą.

Moim zdaniem, nie ma sensu tego rozpatrywać ani w kategoriach czy to jest przywilej, ani w kategoriach, czy to jest uciążliwość, tylko w kategoriach tego, jak należy poszczególne grupy traktować. Gdyby przyjąć takie teoretyczne założenie, jak pan przewodniczący przyjął, że to jest coś złego, to rzeczywiście wyodrębnienie pewnej grupy musi spełniać pewne kryteria, rozumiem, że kryterium relewantności i racjonalności.

Pojawia się więc pytanie, czy przedsiębiorcy posiadają jakieś cechy charakterystyczne. Moim zdaniem, posiadają takie cechy, które usprawiedliwiają dla nich ten wyjątek. Posiadają, bo oni w dużo większym stopniu wykazują się zaradnością życiową, w dużo większym stopniu ryzykują własnym majątkiem i dlatego wydaje mi się, że uczynienie dla nich takiego wyłomu, przyjmując, że fakt, iż państwo nakazuje się nam ubezpieczać, jest pewną uciążliwością, to uczynienie dla nich takiego wyjątku, ze względu na to, że oni biorą los w swoje ręce, jest, panie przewodniczący, usprawiedliwione.

Pozwolę sobie jeszcze odnieść się do art. 2 Konstytucji jako wzorca kontroli. Kilkanaście lat temu mieliśmy zmiany w systemie emerytalnym – możemy je różnie oceniać – które powodowały, że odchodzimy od zasady, że ci, którzy obecnie pracują, płacą na świadczenia dla tych, którzy są obecnie na emeryturze, w stronę takiego systemu, gdzie każdy ma swoje indywidualne konto, a emerytura wyliczana jest na podstawie tego, co się wpłaciło. Wtedy nikt nie podnosił, że to było niezgodne z konstytucją. To oczywiście nie było pełne odejście od zasady solidarności społecznej, zgoda, ale częściowe było i wtedy nikt nie podnosił, że to może być niezgodne z konstytucją.

I wreszcie, chciałbym oddać głos, jeśli pan przewodniczący pozwoli, panu mecenasowi Walterowi, który, odwołując się do wyroku Trybunału Konstytucyjnego, powie, że nawet gdybyśmy uznali, że bycie przedsiębiorcą w tym kontekście nie jest cechą relewantną, to i tak na mocy orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego należy uznać, że ta regulacja spełnia wymogi konstytucyjne związane z art. 32. Czy mogę prosić, aby pan mecenas zabrał głos?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Mam jeszcze jedno pytanie do pana. Czy uważa pan, że jeśli chodzi o pozostałych obywateli, oni powinni funkcjonować w dotychczasowym systemie emerytalnym?

Poseł Łukasz Gibała (RP) – spoza składu Komisji:

Gdyby to zależało ode mnie, to ja uważam, że cały ten system należałoby zmienić. Zaczęliśmy od postulatu nowelizacji tej części, która dotyczy przedsiębiorców, natomiast moim zdaniem, cały ten system jest zły.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan poseł prosił, żeby mogła się wypowiedzieć osoba upoważniona. Proszę krótko, bo w tej chwili jesteśmy na etapie pewnej uznaniowości co do cech relewantnych przedsiębiorcy.

Ekspert klubu RP Łukasz Walter:

Chcę się odnieść do tego zarzutu, że bycie przedsiębiorcą nie jest cechą relewantną, gdyż cechą relewantną jest bycie płatnikiem składek. My się akurat z tym zarzutem nie zgadzamy. Uważamy, że tą istotną, wyróżniającą cechą jest posiadanie pewnej ponad standartowej zaradności życiowej, jaką posiadają przedsiębiorcy. Natomiast nawet gdyby uznać, że cechą relewantną jest bycie płatnikiem składek, to w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 20 października 1998 r. – wyrok w sprawie o sygn. akt K 7/98 – możliwe jest wprowadzanie przepisów różnicujących sytuację podmiotów nawet wtedy, gdy te podmioty odznaczają się tą samą istotną cechą.

Trybunał Konstytucyjny definiuje trzy różne kryteria. Pierwsze kryterium to kryterium racjonalności takiego wyróżnienia. Pan poseł udowodnił, dlaczego uważamy, że to rozwiązanie jest racjonalne. Drugie i trzecie kryterium dotyczy tego, że waga interesu, któremu różnicowanie ma służyć, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi

interesu, które zostaną naruszone w wyniku wprowadzonego różnicowania. Tu też uważamy, że wprowadzenie zasady dobrowolności ubezpieczeń emerytalnych wobec podmiotów gospodarczych będzie przyczyniało się do realizacji pewnych zasad konstytucyjnych, wyrażonych w art. 20 i art. 22 Konstytucji, związanych ze swobodą działalności gospodarczej i art. 31 Konstytucji, który mówi o wolności jednostki i wolności wyboru tej jednostki. W związku z czym uważamy, że przedsiębiorcy mogą być tą grupą, która może być w pewien sposób wyróżniona. Zresztą nawet Biuro Analiz Sejmowych przyznało, że w obecnym stanie prawnym w stosunku do pozostałych grup ubezpieczonych osoby prowadzące działalność gospodarczą znajdują się w uprzywilejowanej sytuacji. O ile BAS próbował stwierdzić, że projekt ustawy jest niezgodny, co jest naturalne, że jest niezgodny z obecnie obowiązującą ustawą, to i tak do końca nie jest, ponieważ w obecnym stanie prawnym pewne przywileje należą się przedsiębiorcom, bo tak ustawodawca uznał za słuszne.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze jakieś uwagi lub pytania? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Głosujemy w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu. Kto jest za niedopuszczalnością prawną przedstawionego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych?

Stwierdzam, że Komisja uznała projekt za niedopuszczalny w zakresie wątpliwości zgłoszonych przez Marszałka Sejmu, przy 15 głosach za, 1 głosie przeciwnym i braku wstrzymujących się.

Przechodzimy do zaopiniowania w tym samym trybie poselskiego projektu ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz zmianie niektórych ustaw. Przedstawicielem wnioskodawców pan poseł Piotr Chmielowski. Bardzo proszę, panie pośle, o krótkie przedstawienie projektu i odniesienie się do uwag Biura Analiz Sejmowych i Biura Legislacyjnego.

Poseł Piotr Chmielowski (RP) – spoza składu Komisji:

Panie przewodniczący, ustawa o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Raczniku Praw Pacjenta oraz zmianie niektórych ustaw dotyczy jednego punku czy właściwie jednego zachowania osób, które są w sposób trwały i nieuleczalny chore, a mianowicie możliwości złożenia dyspozycji na przyszłość. Jest to oświadczenie pacjenta wyrażone w formie pisemnej obejmujące zgodę lub sprzeciw co do podjęcia na przyszłość określonych świadczeń zdrowotnych na wypadek, gdy pacjent znalazł się w stanie wyłączającym świadome wyrażenie zgody lub sprzeciwu odnośnie do określonych świadczeń zdrowotnych. Mówiąc krótko, ustawa dotyczy sytuacji, w której obywatel ma prawo zadeklarować na przyszłość czy chce być utrzymywany przy życiu w sposób sztuczny, czy nie. To znaczy, że może zrezygnować z tego prawa, składając oświadczenie woli, które będzie odnotowane w rejestrze takich oświadczeń. Wtedy następuje prosta procedura, a mianowicie procedura zwolnienia lekarza z odpowiedzialności za odłączenie aparatury podtrzymującej życie. Lekarz po sprawdzeniu, czy taka osoba wpisana jest do rejestru, podejmuje decyzję o odłączeniu aparatury podtrzymującej życie. Oczywiście ta procedura następuje wtedy, gdy osoba chora zostaje uznana za osobę, która nie może wrócić do zdrowia.

Jedynym punktem niezgodności z prawem europejskim, który został podniesiony przez BAS, jest zmiana w art. 58 ust. 3, który dotyczy sytuacji, kiedy osoba bliska pacjentowi ma prawo dowiedzieć się o tym, czy pacjent, będący w stanie niezdolności do podejmowania decyzji, złożył taką dyspozycję bądź nie. I przyznam szczerze, że ze względu na to, iż brak w tej opinii literalnego odniesienia do przepisu prawa Unii Europejskiej w tym zakresie, jest to dla mnie niezrozumiałe z tego punktu widzenia, że osoba bliska w każdych okolicznościach ma prawo dowiedzieć się o stanie zdrowia drugiej osoby bliskiej, więc ta sytuacja jest dla mnie co najmniej dziwna. Dlatego uważam, że konkluzja, która została zawarta w dokumencie z 28 stycznia 2013 r. jest nieuprawniona. Uważam, że ten przepis ustawy, który dotyczy stworzenia centralnego rejestru dyspozycji na przyszłość, to znaczy zmiana art. 58 ustawy, szczególnie w pkt 3 – „Prawo do uzyskania informacji o treści złożonej dyspozycji na przyszłość przysługuje lekarzowi, pod opieką

którego pacjent pozostaje, zakładowi opieki zdrowotnej, w którym pacjent przebywa, i osobie bliskiej pacjentowi" – w moim mniemaniu jest zgodny z przepisami prawa i polskiego, i europejskiego.

Specjalista z BAS Marcin Fryźlewicz:

W opinii Biura Analiz Sejmowych, jak powiedział pan poseł, Biuro zgłosiło zastrzeżenie tylko do jednego przepisu, do proponowanego art. 58 ust. 3 w związku z ust. 2 ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Sprzeczność z prawem Unii Europejskiej i jego przepisami, o których zaraz powiem, dotyczy wyłącznie zakresu proponowanej instytucji prawnej dyspozycji na przyszłość. Przyznaje się wszystkim osobom bliskim bezwarunkowe prawo uzyskania informacji o treści złożonej dyspozycji na przyszłość.

Biuro Analiz Sejmowych nie twierdzi, że możliwość przekazywania informacji osobom bliskim jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej, natomiast niezgodność dotyczy tego, że te informacje są niejako *ex lege* udostępniane wszystkim osobom bliskim. Osoba, która składa dyspozycję na przyszłość nie ma możliwości wyłączenia niektórych osób bliskich ani też wskazania, jakim osobom bliskim te informacje miałyby być przekazywane.

Sprzeczność z prawem europejskim dotyczy art. 8 ust. 2 dyrektywy. Artykuł ten wprowadza zakaz przetwarzania danych osobowych dotyczących zdrowia i wyłącza ten zakaz w stosunku do przypadków, kiedy osoba, której dane dotyczą, udzieliła wyraźnej zgody na ich przetwarzanie, to jest art. 8 ust. 2 lit. a); i drugiej sytuacji, gdy przetwarzanie danych jest konieczne do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby w przypadku, gdy osoba, której dane dotyczą, jest fizycznie lub prawnie niezdolna do udzielenia zgody.

Biuro Analiz Sejmowych w swej opinii dokonało analizy obu tych przesłanek. Po pierwsze, w stosunku do przesłanki z art. 8 ust. 2 lit a) stwierdziliśmy, że przesłanka ta nie ma zastosowania, ponieważ, jak już powiedziałem, art. 58 przyznaje *ex lege* osobie bliskiej pacjentowi prawo do uzyskania na wniosek informacji o treści złożonej do rejestru dyspozycji na przyszłość. W projekcie nie przewidziano możliwości wyrażenia sprzeciwu co do udostępnienia dyspozycji na przyszłość osobom bliskim albo niektórym z nich. Proponowana regulacja nie spełnia przesłanki z tego przepisu dyrektywy, zgodnie z którą zakaz przetwarzania danych dotyczących zdrowia nie ma zastosowania w przypadku, gdy osoba, której dane dotyczą, udzieliła wyraźnej zgody na ich przetwarzanie. Teraz odnośnie do drugiej z przesłanek wymienionej w art. 8 ust. 2 lit. c) dyrektywy. Biuro stwierdziło, że przesłanka ta też nie ma zastosowania. Przesłanka dotycząca ochrony żywotnych interesów osoby mogłaby być spełniona tylko w indywidualnych przypadkach, w którym można byłoby uznać, że udostępnienie dyspozycji na przyszłość osobie bliskiej pacjentowi byłoby konieczne dla ochrony żywotnych interesów tego pacjenta.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Kto o tym by decydował?

Specjalista z BAS Marcin Fryźlewicz:

O ocenie, czy jest to w interesie tego pacjenta decydowałaby osoba, która udostępniałaby te dane z rejestru, nie osoba składająca dyspozycję, tylko urzędnik. I dlatego stwierdziliśmy, że możliwe są sytuacje, w których nie jest w interesie każdej osoby, która składa taką dyspozycję, udostępnienie tej informacji wszystkim, wręcz ten interes może być naruszony. Zgodnie z interesem takiego pacjenta może być pożądane udzielenie informacji współmałżonkowi, ale już nie jego dzieciom. Natomiast proponowana regulacja nie przewiduje w ogóle takiej możliwości, żeby pacjent wskazał, komu z bliskich ta informacja ma być udostępniona, a komu nie.

Dlatego, konkludując, Biuro Analiz Sejmowych stwierdziło, że przepis ten jest sprzeczny z art. 8 ust. 1 dyrektywy. Po drugie narusza on art. 1 ust. 1 dyrektywy, który zobowiązuje państwa członkowskie do ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawa do prywatności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych. Stoi on także w sprzeczności z art. 7 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która przyznaje każdemu prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi? Nie słyszę.

Panie pośle, czy możliwa jest taka sytuacja, że w interesie pacjenta jest, aby nikt z bliskich nie dowiedział się o tym, że on zrobił taki zapis?

Poseł Piotr Chmielowski (RP) – spoza składu Komisji:

Takie zdarzenie po prostu wykluczamy. Sprawa jest jasna. Przede wszystkim trzeba przemyśleć sytuację w momencie, kiedy pacjent znajduje się już bez świadomości i bez możliwości powrotu do zdrowia. Jeżeli wcześniej złożył, a tu jest pełna dobrowolność tej czynności, więc jeżeli złożył takie oświadczenie, to przecież w interesie wszystkich, łącznie z tym pacjentem jest, aby w tym przypadku i osoby bliskie, i lekarz zostały w sposób właściwy poinformowane, więc tu nie zachodzi zjawisko, czy pacjent będzie sobie zastrzegał, czy nie. Poza tym ta sytuacja mogłaby doprowadzić do takiego pewnego rodzaju kuriozum, że lekarz wiedziałby, bo skorzystał z rejestru. A dlaczego? Bo musiał skorzystać z rejestru, dlatego że inaczej ponosiłby odpowiedzialność i cywilną, i karną. Natomiast byłoby to zastrzeżone dla osób bliskich, które mogłyby rościć jakieś roszczenia w stosunku do lekarza, który w tym przypadku jest chroniony prawem. Umówmy się, że w tej sytuacji zarzut BAS jest całkowicie kuriozalny.

Oczywiście, mogłaby się zdarzyć sytuacja, nie można tego wykluczyć, że osoba wpisałaby swoją dyspozycję na przyszłość do rejestru, nie informując rodziny, ale w takiej sytuacji rodzina otrzymuje tę dyspozycję i może się z nią zapoznać momencie, kiedy otrzymuje ją lekarz. W tej sytuacji ze względu na pewną konstrukcję tej ustawy, to lekarz informuje rodzinę, że taka dyspozycja zaistniała. Czy będzie to dla nich zaskoczenie, czy nie, będzie to zależało od woli pacjenta.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, w którym miejscu tego projektu jest mowa o tym, że stan pacjenta jest taki, iż nie jest możliwa poprawa stanu jego zdrowia?

Mnie się wydaje, że tego nie ma w projekcie, natomiast jest przepis inny. To jest poprawka do ustawy, poprawka nr 1 ust. 3 – „W przypadku, gdy pacjent znajduje się w stanie wyłączającym świadome wyrażenie zgody lub sprzeciwu na podjęcie określonego świadczenia zdrowotnego, lekarz ma obowiązek wystąpić do Centralnego Rejestru Dyspozycji na Przyszłość w celu uzyskania informacji o złożeniu przez pacjenta …” przepraszam, chodzi mi nie o ust. 3, tylko o ust. 1 w art. 35^1 – „Wola pacjenta zawarta w dyspozycji na przyszłość, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, jest wiążąca dla lekarza i powinna zostać uwzględniona niezależnie od rodzaju i stadium choroby”.

Czy są jeszcze jakieś pytania? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za niedopuszczalnością projektu ustawy o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta?

Stwierdzam, że Komisja uznała projekt za niedopuszczalny przy 14 głosach za, 1 przeciwnym i 1 wstrzymującym się.

Przechodzimy do punktu trzeciego – zaopiniowanie w tym samym trybie projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu RP. Przedstawicielem wnioskodawców jest pan poseł Mieczysław Łuczak. Proszę, pani poseł.

Poseł Krystyna Ozga (PSL):

Panie przewodniczący, w imieniu przedstawiciela wnioskodawców, pana posła Mieczysława Łuczaka, bardzo proszę o udzielenie głosu panu prof. Waldemarowi Gontarskiemu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę bardzo. Przypominam, że już rozmawialiśmy dwukrotnie na posiedzeniu Komisji o tym projekcie. Ostatnio był problem ze zbyt późnym dotarciem opinii. Wnioskodawcy prosili o możliwość szczegółowego zapoznania się z opinią i odniesienia się do niej. Proszę.

Ekspert Klubu PSL Waldemar Gontarski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, najpierw chcę zwrócić uwagę na pewne nieporozumienie. My jesteśmy krytykowani za to, że chcemy, żeby regulamin sejmowy wywoływał skutki prawne na zewnątrz, poza Sejmem. My na tyle znamy prawo, żeby

wiedzieć, że regulamin Sejmu nie wywołuje skutków prawnych poza Sejmem, tak jak uchwała Rady Ministrów czy zarządzenie ministra nie wywołuje skutków prawnych wobec osób prywatnych. Idea była taka, że ja przygotowałem projekt ustawy wspólnie z panem doc. Ryszardem Piotrowskim. Zaowocowało to tym, że jest projekt ustawy wraz z uzasadnieniem i obszerna opinia pana doc. Piotrowskiego odnośnie do zgodności projektu ustawy z konstytucją, a czymś wtórnym było uzupełnienie regulaminu. Dlatego nie rozumiem, dlaczego dostajemy baty w tej opinii za coś, co się nam nie należy. To jest niesprawiedliwe. To po pierwsze.

Po drugie, spór merytoryczny dotyczył tego, czy można uzyskiwać informacje od prokuratora. Pan poseł Kłopotek wyraził to wtedy ad hoc, a w opinii BAS mamy ileś pozycji z doktryny i judykatury. I tutaj widzę wewnętrzną sprzeczność, która uniemożliwia racjonalną percepcję wyboru. Na stronie 10 rzeczonej opinii czytamy: „Kontrola Sejmu nad Prezesem Rady Ministrów byłaby «ułomna», gdyby z góry zakładać, iż Sejm nie może mieć żadnych własnych uprawnień do zwracania się do prokuratury i prokuratorów o wyjaśnienia i informacje". A więc wydawałoby się, tak jak wtedy mówiłem, BAS oddziela funkcje pozyskiwania informacji od funkcji ocennej, kontrolnej. Informację można pozyskiwać od wszystkich, również komisja śledcza może wzywać obywateli, których nie może kontrolować, bo może kontrolować tylko Radę Ministrów i administrację rządową. Ale na kolejnej stronie czytamy w kontekście zasady niezależności prokuratorów: „(…) stwierdzić należy, iż komisja sejmowa (w tym nawet komisja śledcza) nie może zajmować się oceną prawidłowości działań konkretnych prokuratorów w określonych indywidualnych sprawach". A dalej: „(…) przedmiotem ewentualnego postępowania wyjaśniającego nie może być, po pierwsze, ta sfera działań prokuratury, w której prokuratorzy są niezależni".

Pomylenie funkcji pozyskiwania informacji od funkcji kontrolnej, czyli ocennej. Krótko mówiąc, wedle mojej wiedzy prawniczej, prokurator może być wzywany na posiedzenie komisji śledczej, natomiast przedmiotem działań komisji nie może być ocena prokuratury, jedynie ocena Rady Ministrów, czyli rządu i administracji rządowej, ale poprzez pozyskiwanie informacji również od prokuratorów.

Problem polega na tajemnicy śledztwa, mówiąc krótko, czego ta opinia nie dotyka. Bogaty dorobek doktrynalny, właśnie doktrynalny, kilku komisji śledczych, w których miałem przyjemność zasiadać, gdzie powstało wiele opinii. Sam pisałem opinie dla potrzeb komisji pana posła Czumy, chociażby czy prokurator jest zobowiązany ujawnić, oczywiście na posiedzeniu niejawnym, ale Komisja do Spraw Służb Specjalnych, jak wiadomo, tylko w tym trybie działa, informacje ze śledztwa. I był problem doktrynalny, co jest tutaj *lex specialis*? Ale tego problemu nasza dyskusja nie dotyczy. Krótko mówiąc, można wzywać prokuratora na posiedzenie komisji śledczej celem uzyskiwania informacji, ale nie można kontrolować prokuratury, ponieważ przestała ona być częścią administracji rządowej. A z tej opinii wynika, że można pozyskiwać informacje tylko w tym zakresie, który nie dotyczy niezależności prokuratorskiej.

Dalej skrytykowani zostaliśmy za to, że wymieniamy prokuratorów obok innych organów władzy państwowej. Zgoda. Wiemy, że organy władzy publicznej to organy samorządowe i państwowe. A od Monteskiusza mamy podział: ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza. Na pewno prokuratura mieści się w ramach nie samorządowych, tyko państwowych organów władzy. Podkreśliliśmy to, ale jak mówię, to tylko dodatek do całej sprawy, bo kwestią zasadniczą jest to, żeby to wyartykułować. Jest taka technika legislacyjna, że coś prawodawca akcentuje. Tak konstytucja jest skonstruowana. Jak coś jest szczegółowo uregulowane, to stosujemy ten przepis, a jak nie ma, to stosujemy art. 2 konstytucji. Gdyby w konstytucji był zakaz retroakcji, to stosowalibyśmy przepis konstytucji, a skoro go nie ma, to stosujemy art. 2 Konstytucji, ale jak są szczegółowe regulacje, to nie znaczy, że art. 2 Konstytucji nie jest potrzebny. Tu nam chodziło o podkreślenie, wyartykułowanie i pamiętajmy, reakcją na co jest ten projekt – na aferę Amber Gold. Przypominam wystąpienie prezesa Rady Ministrów w Sejmie, w którym zwracał uwagę, że funkcje kontrolne państwa nie zdały egzaminu, a funkcje kontrolne wtedy mogą być efektywnie realizowane, kiedy zabezpieczona jest funkcja informacyjna. A w opinii BAS zostały obie te funkcje pomylone.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę pana, jak pan rozumie to sformułowanie w ostatnim zdaniu art. 1? Może przeczytam całą tę część: „Zapraszanie przedstawicieli instytucji państwowych oraz Prokuratury w celu złożenia wyjaśnień oraz prowadzenia postępowań wyjaśniających wobec wszystkich instytucji państwa, Prokuratury w przypadku wniesienia zastrzeżeń". Co to znaczy „w przypadku zniesienia zastrzeżeń"?

Ekspert Klubu PSL Waldemar Gontarski:

Rozumiemy to w ten sposób, że jeśli wyposażymy Komisję do Spraw Służb Specjalnych w uprawnienia śledcze, to nie będzie potrzebna uchwała Sejmu określająca zakres przedmiotowy. Chcieliśmy zawrzeć jakąś informację, kiedy komisja zajmuje się daną sprawą i kiedy powinna uznać za stosowne wezwanie prokuratorów na przykład celem złożeniem wyjaśnień. Chodziło nam o to, żeby była swoboda, ale żeby nie było dowolności.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę pana, cel działań, nazwijmy je, wyjaśniających, to byłoby wyjaśnianie tych spraw, które należą do kompetencji Komisji do Spraw Służb Specjalnych?

Ekspert Klubu PSL Waldemar Gontarski:

Tak, a zakres przedmiotowy komisji sejmowej jest określony w regulaminie Sejmu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli to byłyby zastrzeżenia w zakresie bezpieczeństwa państwa?

Ekspert Klubu PSL Waldemar Gontarski:

Szeroko rozumianego, również ekonomicznego, nie tylko tego klasycznego, że szykuje się atak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli także bezpieczeństwo ekonomiczne państwa?

Ekspert Klubu PSL Waldemar Gontarski:

Tak. Jak mówiłem, to była reakcja na aferę Amber Gold.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy pan uważa, że Komisja do Spraw Służb Specjalnych mogłaby się zająć sprawą Amber Gold i słuchać osób, które prowadziły postępowanie w tej sprawie?

Ekspert Klubu PSL Waldemar Gontarski:

Znowu odwołam się do wystąpienia prezesa Rady Ministrów, który chyba miał największe pretensje do ABW.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę pana, w dniu wczorajszym Komisja Ustawodawcza uznała za niezgodne z konstytucją oba projekty powołania komisji śledczej w sprawie badania Amber Gold. W opiniach kluczową rolę odegrały wady konstytucyjne, a nie merytoryczne tych projektów. Relacjonuje tak jak to było na posiedzeniu, choć sam mam opinię odmienną. Natomiast, czy nie obawia się pan takiej sytuacji, że w sprawie Amber Gold nie zostanie powołana sejmowa komisja śledcza, tylko sprawa zostanie przekazana do Komisji do Spraw Służb Specjalnych, która to komisja z natury rzeczy pracuje w sposób niejawny?

Ekspert Klubu PSL Waldemar Gontarski:

Ale, panie przewodniczący, nie widzę tu jakiegoś zagrożenia. Weźmy niemieckie rozwiązanie. Niemcy poszli tak daleko, bo obawiali się, że w parlamencie nie będzie większości do przyjęcia uchwały o powołaniu komisji śledczej, że w konstytucji napisali, iż Komisja do Spraw Obrony Narodowej jest wyposażona w uprawnienia śledcze. Czyli w Niemczech funkcjonuje to co jest u nas, do tej pory – komisja śledcza powoływana w trybie uchwały parlamentarnej, i jest też Komisja do Spraw Obrony Narodowej wyposażona w uprawnienia śledcze. W samym uzasadnieniu projektu powołujemy się również na rozwiązania hiszpańskie. Praktyka niemieckiej demokracji, bo tylko tak mogę odpowiedzieć panu przewodniczącemu i Wysokiej Komisji, wskazuje, że nie ma paraliżu ani jednaj komisji, ani drugiej. Jedna obraduje w trybie niejawnym, druga w trybie jawnym.

A to, o czym powiedział pan przewodniczący, że wczoraj uznano projekty za niekonstytucyjne, to mnie jest trudno się wypowiadać. Ja jako prawnik działam według zasady – daj mi fakty, ja dam ci prawo. Musiałbym znać szczegóły, opinie, jakie były, tak na słowo, panie przewodniczący, z całym szacunkiem, ale byłaby to z mojej strony duża nieodpowiedzialność. Nie widzę tu jakichś szczególnych zagrożeń, o czym może świadczyć przykład niemiecki, na którym się wzorowałem. Nie mówię o tym, że tam, gdzie pracuję każda komisja jest wyposażona w uprawnienia śledcze, bo umówmy się co do tego, co to jest komisja śledcza? To jest zeznanie w trybie procedury karnej, odpowiedzialność karna za składanie fałszywych zeznań. I tam uznano, że nawet obywatel obcego państwa może zeznawać w trybie procedury karnej. Nie widzę zagrożenia dla komisji śledczej w związku z powołaniem tej komisji. Zresztą argument, że tamta byłaby niekonstytucyjna, a ta konstytucyjna przy tej samej konstytucji, nie wydaje mi się możliwy do utrzymania.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są jeszcze jakieś uwagi lub pytania?

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych Zbigniew Wrona:

Chcę się pokrótce odnieść do tego, co powiedział mój przedmówca. Krytyczne zdanie usłyszałem na temat opinii Biura Analiz Sejmowych. Nie zgadzam się z taką oceną. Wydaje mi się, że pan dr Czarny bardzo klarownie określił ramy, w których te zmiany regulaminu mogłyby rzeczywiście funkcjonować. Ale wyraźnie podkreśla, że nie przyrośnie od tej zmiany kompetencji Komisji do Spraw Służb Specjalnych, bo to jest regulamin Sejmu.

Pan profesor mówił tutaj o ustawie, rzeczywiście to jest jedyna droga, żeby realnie spowodować przyrost kompetencji. Natomiast tutaj mamy do czynienia z projektem uchwały i dr Czarny wskazuje, że w zasadzie jest tu jedna poważna sprzeczność z konstytucją, czyli objęcie zakresem przedmiotowym wszystkich instytucji państwa, a to niestety nie może się stać, ponieważ jesteśmy limitowani zakresem kontrolnej funkcji Sejmu i należałoby wyłączyć z tego kręgu podmioty, które nie podlegają tej kontroli, czyli nie są częścią systemu organów podlegających nadzorowi Rady Ministrów. Bardzo ważny wydaje mi się też wątek podjęty przez dr Czarnego dotyczący prokuratury, który przy wszystkich wątpliwościach i trudności zagadnienia nie wyłącza do końca możliwości zapraszania czy też wręcz zwracania się do prokuratury o obecność i wyjaśnienie pewnych kwestii.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za niedopuszczalnością prawną projektu uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu RP?

Stwierdzam, że Komisja uznała projekt za dopuszczalny do dalszego procedowania, przy 10 głosach za, 3 przeciwnych i 4 wstrzymujących się. Na samym początku prac w komisji merytorycznej kwestia wszystkich instytucji państwa powinna zostać wyjaśniona. Dziękuję państwu.

Przechodzimy do ostatniego punktu dzisiejszego porządku dziennego – zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu sprawy zawisłej przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt K 36/12. Proszę bardzo, panie pośle.

Poseł Łukasz Zbonikowski (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt K 36/12 to sprawa z wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich o stwierdzenie niekonstytucyjności art. 8 ust. 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje przepis, który daje możliwość regulowania w statucie spółdzielni praw i obowiązków następców prawnych dotychczasowego uprawnionego lub jego osób bliskich, a także oponuje przeciwko przyjmowanym w statutach spółdzielni mieszkaniowych rozwiązaniom wzorowanym na art. 11 ust. 2 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, uznającym, że wartość wzajemnych rozliczeń pomiędzy stronami powinna być wartością rynkową, bo ustawodawca w 2007 r. wrócił do formy jak mi się wydaje formy słuszniejszej i właściwszej, czyli do rozliczeń co do wartości rynkowej. W sumie, mimo iż zarzut jest bezpośrednio posta-

wiony wobec art. 8 ust. 3 ustawy, to całe uzasadnienie i istota problemu, na jaki wskazuje Rzecznik Praw Obywatelskich, sprowadza się do oceny konstytucyjności pominięcia legislacyjnego odnoszącego się do zasad rozliczeń z tytułu wkładów mieszkaniowych w sytuacji, kiedy nie ma obowiązku przetargu na dane mieszkania po utracie lokatorskiego spółdzielczego prawa do lokalu. Rzecznik neguje, że takie przypadki, kiedy nie ma obowiązku przetargu lub nie ma możliwości, na przykład przy spadkobraniu, zostawia się to do uregulowania w statutach spółdzielni mieszkaniowych.

Zgodnie z opinią Biura Analiz Sejmowych są to błędy w rozumowaniu. Opinia Biura Analiz Sejmowych wywodzi, że skarga ta jest niedopuszczalna ze względu na niewłaściwy przepis, który miałby być badany, bo problem leży właściwie, zgodnie z analizą wywodu i uzasadnienia Rzecznika Praw Obywatelskich, w art. 11 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, a nie art. 8 ust. 3, który *de facto* ratuje sytuację. Jeżeli Rzecznik Praw Obywatelskich mówi, że w pewnym miejscu jest pominiecie legislacyjne, to art. 8 ust. 3 ustawy daje możliwość określenia podmiotu i miejsca, gdzie są te prawa i sposoby rozliczenia uregulowane. Jest to niezbędne i potrzebne i byłoby źle, gdyby tego art. 8 ust. 3 nie było.

Gdyby Trybunał nie przychylił się do wniosku o umorzenie postępowania, to wnosimy o to, że przepis jest zgodny z konstytucją.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, czy pan po szczegółowym zapoznaniu się ze stanowiskiem podziela opinię Biura Analiz Sejmowych?

Poseł Łukasz Zbonikowski (PiS):

Tak, podzielam. Uważam, że tak Komisja powinna wnosić.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Wczoraj mieliśmy możliwość w zdecydowanej większości z tą opinią się zapoznać i odbyć krótką dyskusję. Czy są może jakieś pytania lub uwagi? Nie słyszę. Czy pan, panie pośle, chciałby coś dodać?

Poseł Łukasz Zbonikowski (PiS):

Nie, wydaje się to oczywiste. Mamy do czynienia z lokatorskim spółdzielczym prawem do lokalu. Jest to prawo najsłabsze własności spółdzielczej. Jest to tytuł, do którego spółdzielnia ma największe prawa, więc nic dziwnego, że istnieje możliwość uregulowania rozliczeń co do tego tytułu. Zresztą słusznie wczoraj było przypomniane, że takie rozwiązanie funkcjonuje w Kodeksie spółek handlowych. Ono może być.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli podziela pan to zdanie, że pewne rozwiązania dotyczące prawa własności mogą być regulowane nie w ustawie, a na przykład w statucie spółdzielni mieszkaniowej?

Poseł Łukasz Zbonikowski (PiS):

To jest kwestia sposobu rozliczenia między spółdzielnią a członkiem albo osobami, co do których następują jakieś roszczenia. Aczkolwiek jest to kwestia merytoryczna, jak ustawodawca to ustali, a nie kwestia konstytucyjna. Jest taka możliwość, można to ewentualnie zmienić, merytoryczna komisja może to znowelizować, ale na pewno nie ma tu problemu konstytucyjnego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przed rozprawą radziłbym zwrócić uwagę na ten element, bo odnoszę wrażenie, że Rzecznik będzie ten problem podnosił.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska w sprawie o sygn. akt K 36/12?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Czy pan poseł chce reprezentować sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym?

Poseł Łukasz Zbonikowski (PiS):

Tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Wobec tego Komisja rekomenduje pana posła Łukasza Zbonikowskiego. To wszystko. Dziękuję wszystkim bardzo.

Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.